

Congresso Nacional e MERCOSUL: o caso da Aprovação da Entrada da Venezuela

National Congress and MERCOSUR: the approval of Venezuela's entrance

Pedro Feliu*
Camille Amorim**

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 11 a 17]

1. Introdução

No dia 8 de Dezembro de 2005, o Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL aprovou a solicitação da Venezuela se incorporar ao bloco econômico. Os governos dos países membros, ao tomar a decisão, abriram caminho para o aprofundamento e fortalecimento do bloco regional, aumentando a área do mercado comum no subcontinente assim como o seu peso econômico relativo. Entretanto, um dos obstáculos que os governos enfrentam para a efetivação de um mercado comum na América do Sul é a emergência do conflito distributivo em torno de setores econômicos deslocados. Como argumentam Santos e Vilarouca (2007), o caso brasileiro é bastante ilustrativo, na medida em que há a presença de pressões protecionistas relativamente fortes em determinadas associações da indústria brasileira. Uma vez tomada a decisão governamental, cabe aos congressos nacionais dos países membros a ratificação do protocolo de adesão da Venezuela, sendo esta a última instância decisória onde os setores organizados podem buscar exercer influência.

No presente artigo analisaremos as votações nominais na Câmara dos Deputados e Senado Federal do Brasil acerca da aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL. Mais especificamente, buscaremos compreender alguns dos determinantes do voto do legislador brasileiro nesta importante matéria para a agenda da política externa brasileira.

Para tanto, elaboramos um modelo de regressão logística confrontando duas variáveis explicativas centrais para explicar o comportamento do legislador brasileiro na mencionada matéria: a dicotomia entre governo e oposição e fatores econômicos do distrito eleitoral do legislador. Na seção seguinte exporemos os principais argumentos que sustentam a conexão explicativa entre o voto do legislador e fatores econômicos de seu distrito eleitoral, assim como a lógica envolvida no chamado “presidencialismo de coalizão”. Delinearemos, assim, as duas hipóteses a serem testadas. Na seção 3, apresentaremos os principais resultados do modelo logístico, a saber, a relevância da dicotomia entre o governo e a oposição na estruturação dos votos dos legisladores brasileiros na aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL. Complementariamente, por meio da análise do debate efetuado em ambas

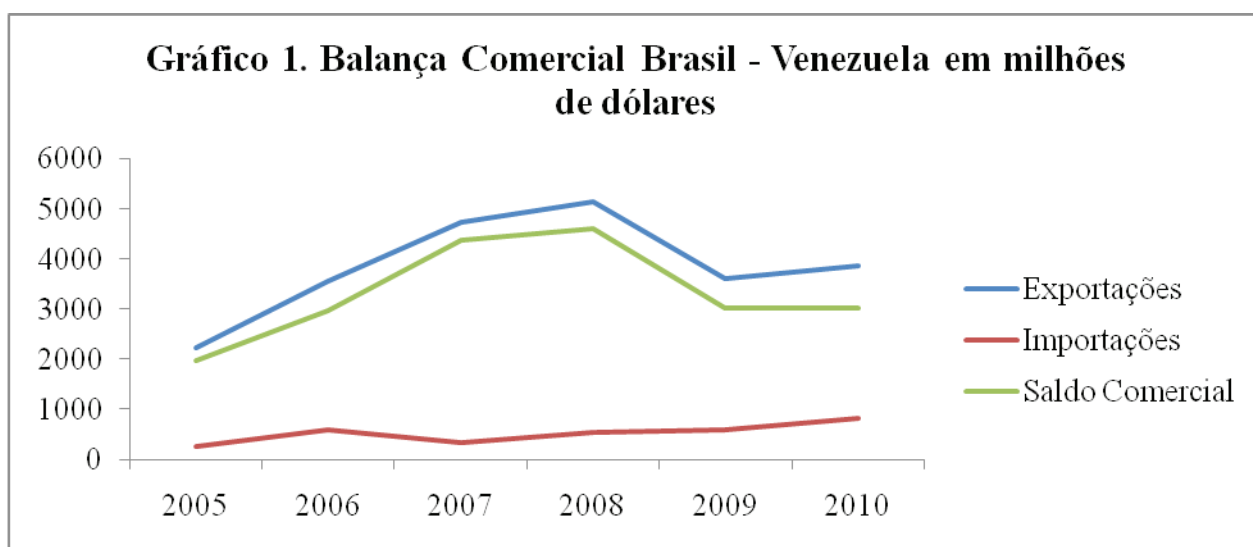
* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB e pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais da Universidade de São Paulo – CAENI-USP (pedrofeliu@ccsa.ufpb.br).

** Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB (camille.amorim@gmail.com).

as casas legislativas, delinearemos os principais conteúdos substantivos da divergência entre governo e oposição na matéria. Na quarta e última seção concluiremos o estudo com algumas considerações finais.

2. Hipóteses

A defesa do governo brasileiro acerca da entrada da Venezuela no MERCOSUL centrou-se nos benefícios comerciais que a aprovação da matéria traria ao país. Conforme o gráfico 1 exposto abaixo, podemos observar o elevado saldo comercial brasileiro na relação bilateral. Enquanto as importações brasileiras de produtos venezuelanos ainda são tímidas, as exportações brasileiras para o país vizinho tiveram um significativo aumento até 2008, ano da crise financeira internacional, sofrendo um recuo para posterior sinalização de recuperação em 2010.

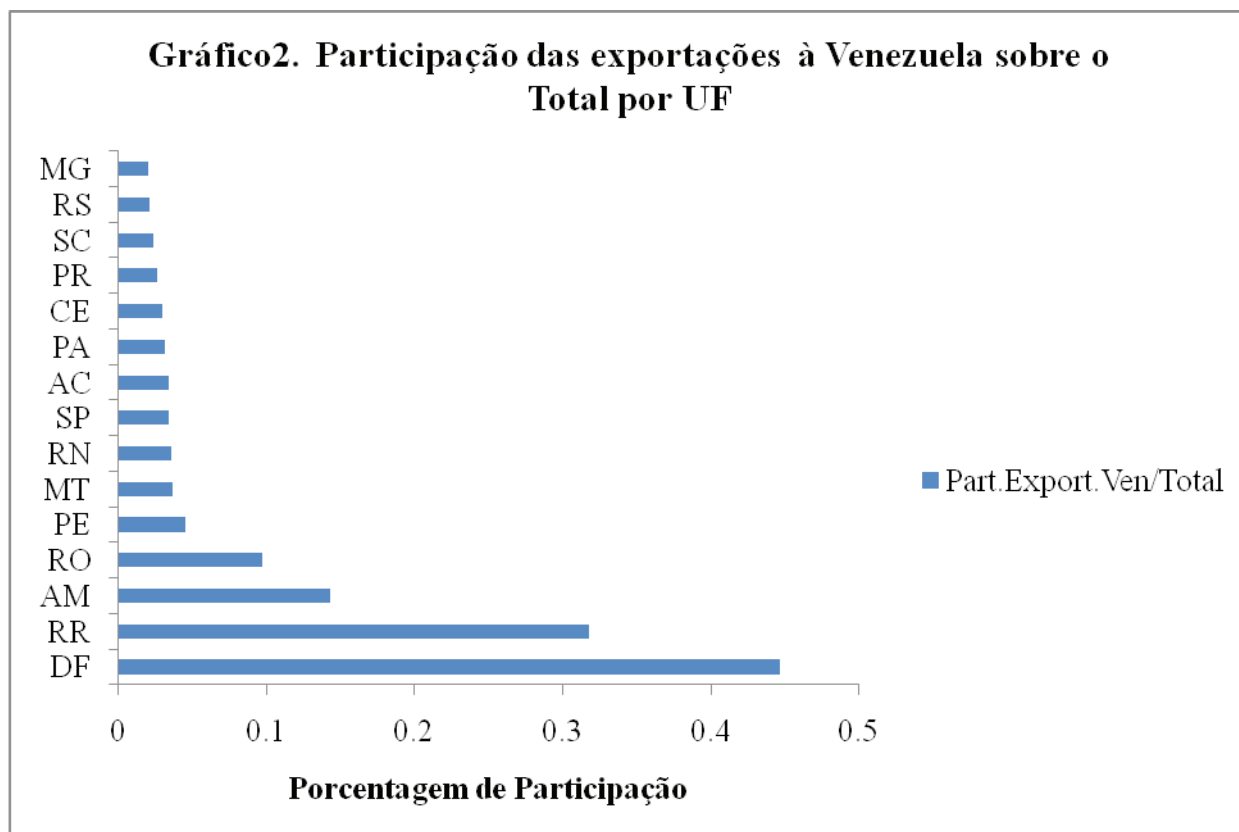


Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Alice Web disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>.

O principal defensor da posição do Poder Executivo frente ao Congresso Nacional, como não poderia ser diferente, foi o ministro de relações exteriores. De acordo com o Ministro Celso Amorim, a importância da entrada da Venezuela no MERCOSUL se dá pelo fato da mesma importar 75% do que consome internamente em matéria de alimentos. Além disso, é um mercado cobiçado por grandes exportadores, como Estados Unidos, União Européia e China. A Venezuela quer diversificar seus fornecedores, o que abre espaço para a venda de bens e serviços brasileiros (Amorim, 2009). O ministro ressaltou ainda outro aspecto importante: a diversificação da pauta exportadora brasileira para a Venezuela. Por exemplo, do total exportado pelo Brasil, carnes constituem 18,6%; máquinas e aparelhos elétricos 12,1%; automóveis 10,2%; instrumentos mecânicos, 10%. Desde uma perspectiva de inserção estratégica dos produtos manufaturados brasileiros, a Venezuela se constitui como um importante parceiro do país, uma vez que 70% do total das exportações brasileiras ao país foram de bens manufaturados. Desta forma, a entrada da Venezuela no bloco pode consolidar e aprofundar esta característica comercial.

Dada a relevância do caráter comercial da matéria avaliada no Congresso Nacional, podemos esperar que legisladores representantes de estados cuja pauta exportadora caracteriza-se por uma expressiva participação venezuelana apóiem a medida. Isso porque os setores exportadores beneficiados tenderiam a pressionar os legisladores do estado a aprovarem o projeto de decreto legislativo. No gráfico 2 abaixo, foram elencados os 15 estados com maior representatividade da participação venezuelana na pauta exportadora. Os que não estão concebidos contêm participação muito próxima de zero. Nele destacam-se os estados da região norte e o distrito federal, sendo as unidades federativas com maior participação venezuelana em seus produtos exportados. Dessa

forma, independentemente da filiação partidária, espera-se que os legisladores destes estados aprovem a medida, uma vez que a mesma beneficiaria seus respectivos distritos eleitorais. A título de exemplo, o então governador de Roraima, José de Anchieta (PSDB – RR), declarou apoio à entrada da Venezuela no MERCOSUL por interpretá-la como uma oportunidade de integração social, cultural e econômica, além do interesse estratégico envolvido, pois o estado é abastecido pela hidrelétrica de Guri na Venezuela¹.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Alice Web disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>.

Frente ao exposto acima, podemos vislumbrar a primeira hipótese deste trabalho:

H1: Estados cuja participação venezuelana nas exportações é maior, produzirão pressões para que seus representantes (senadores e deputados) aprovem a medida.

No que diz respeito à variável governo x oposição, o sistema político do Brasil pode ser descrito como um “presidencialismo de coalizão”, ou seja, um presidencialismo multipartidarista caracterizado por um presidente institucionalmente capaz de conformar maiorias no congresso, garantindo estabilidade e governabilidade ao sistema político (Figueiredo e Limongi, 1999). A maioria legislativa conformada pelo presidente eleito compõe a coalizão governista, sustentada em grande medida pelos amplos poderes legislativos e de agenda do presidente e pela nomeação de cargos executivos. Desta forma, o presidente induz os parlamentares à cooperação, costumando-se observar elevados índices de disciplina partidária entre os partidos que conformam a coalizão governista. Limongi (2006) argumenta a similaridade entre o modo de funcionamento do “presidencialismo de coalizão brasileiro” e os sistemas parlamentaristas em geral, isto é, o presidente brasileiro é bem sucedido em conformar maiorias legislativas, fato que pode ser observado pelo elevado índice de sucesso de aprovação das matérias provenientes do

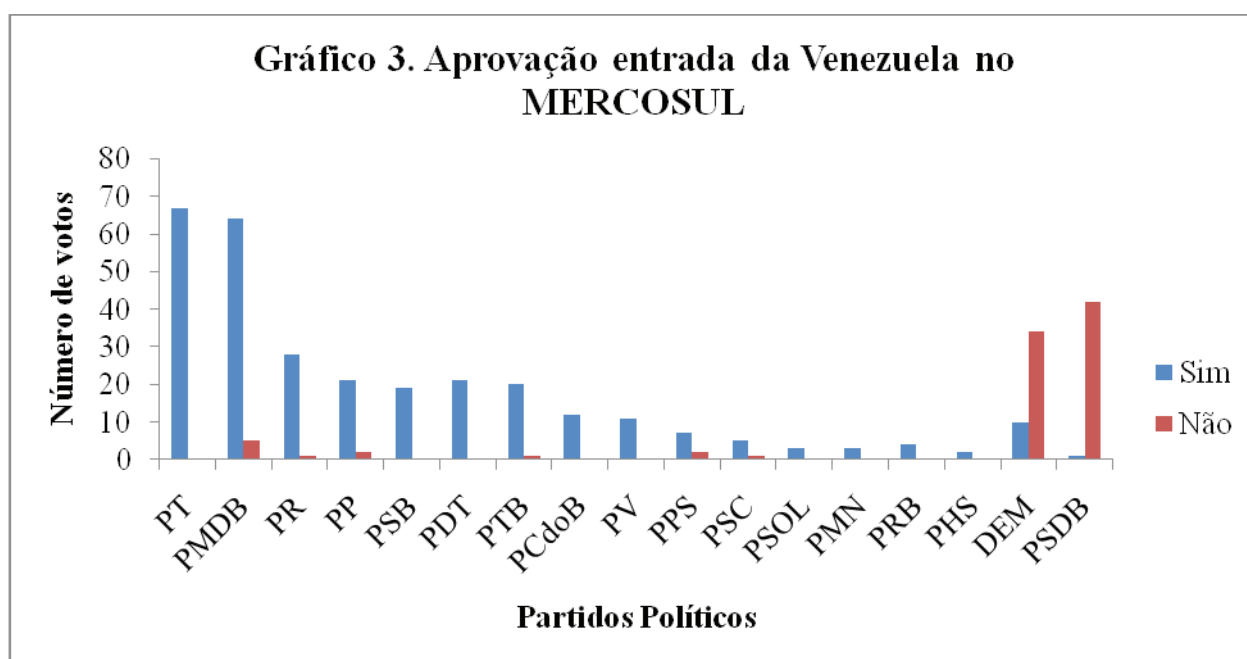
¹ Anchieta (2009).

Executivo enviadas para apreciação do Congresso, mesmo quando comparado aos índices de gabinetes parlamentaristas europeus. Dentro desta perspectiva relevante no que diz respeito ao comportamento do legislador brasileiro, esperamos que a votação analisada estruture-se por meio da lógica da dicotomia entre governo e oposição. Formulamos a segunda hipótese do estudo:

H2: O pertencimento do legislador brasileiro à coalizão de governo aumenta a probabilidade que o mesmo aprove a entrada da Venezuela no MERCOSUL.

3. Resultados

Analisamos o posicionamento dos legisladores brasileiros no tema proposto de maneira conjunta, agregando a votação nominal na Câmara dos Deputados, ocorrida em 2008, com a votação nominal no Senado Federal, ocorrida em 2009, totalizando 388 legisladores². Podemos observar no gráfico 3 abaixo a distribuição dos votos dos legisladores agregados por partido político. Como ocorre nas votações nominais em geral no Congresso Nacional brasileiro (Figueiredo e Limongi, 1999), o presidente obteve sucesso na aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL, revelando um comportamento bastante homogêneo entre os membros da coalizão governista, composta por PT, PMDB, PP, PTB, PR, PDT, PCdoB, PSB, PV, PSC, PRB, PHS e PMN. Vale ressaltar que, a despeito da heterogeneidade ideológica da coalizão de governo (Zucco e Lauderdale, 2011), composta por partidos tradicionalmente identificados com a esquerda e a direita, há significativa unidade entre as posições partidárias na matéria em questão. Na oposição, enquanto o PSDB e o PSOL demonstraram um posicionamento unificado entre os membros dos partidos, ainda que em direções contrárias, o DEM e o PPS apresentaram uma disciplina partidária menor. De um modo geral notamos a coalizão de governo, como esperado, mais disciplinada do que os partidos que compõem a oposição.



Fonte: Elaborada pelos autores com dados de www.camara.gov.br.

² Aqueles legisladores que não compareceram à votação ou se abstiveram não foram incluídos na análise.

Para identificar os fatores que melhor explicam os votos dos legisladores brasileiros na aprovação da entrada da Venezuela no MECOSUL utilizamos a análise de regressão logística. Esta técnica estatística é apropriada para a análise em questão, dado que a regressão logística é utilizada para estimar uma variável categórica, geralmente dicotômica, em função de um conjunto de variáveis preditoras. No caso aqui analisado, a variável resposta são os votos dos legisladores na aprovação da entrada da Venezuela, variando categoricamente entre 1 – “sim” e 0 – “não”. Para cada legislador atribuímos um valor dicotômico ao pertencimento ou não do mesmo à coalizão de governo (1 para governo e 0 para oposição), além da média de participação das exportações venezuelanas sobre o total do distrito eleitoral (unidade federativa) do legislador entre 2007 e 2009. Na tabela 1 abaixo expomos os principais resultados do modelo logístico.

Tabela 1. Resultados modelo logístico aprovação da Venezuela no MERCOSUL

Variáveis	Coefficiente (B)	Erro Padrão	Z	p valor	Exp (B)
Coalizão	4.67	.410	11.37	0.000	106.95
Export_UF_Ven	-2.26	2.36	-0.95	0.340	.104
Constante	-1.23	.258	-4.77	0.000	
Log Likelihood	-94.194				
Graus de Liberdade	2				

Fonte: elaborada pelos autores.

A coluna B (coeficiente) retorna os coeficientes do modelo para cada variável explicativa. Na coluna erro padrão, é apresentada uma medida de variabilidade destes coeficientes. A estatística Z e o p-valor são utilizados para testar a hipótese de cada coeficiente no modelo de regressão. Segundo Hair (2005), esse teste identifica o quanto a variável explicativa participa individualmente da explicação da variável resposta “voto”. No caso do teste Z, obtido por B/erro Padrão, quanto maior o valor do coeficiente, maior a capacidade explicativa da variável. Como mostra a tabela 1, o pertencimento do legislador brasileiro a coalizão de governo (Coalizão) possui um coeficiente de Z elevado (11.37), indicando a sua relevância explicativa dos votos dos mesmos. O p-valor da variável “Coalizão” é menor ou igual a 0.01, (0.000 no nosso caso), indicando com um nível de significância de 1% que esta variável é representativa dos votos dos legisladores brasileiros. Podemos notar que o sinal do coeficiente da variável “Coalizão” é positivo, indicando que o acréscimo em uma unidade na coalizão do legislador (migrar da oposição para o governo) acrescenta 4.67 *log odds* na variável resposta “voto”, mantidas as demais variáveis constantes. Percebemos também que a variável relativa à participação da Venezuela nas exportações dos distritos eleitorais dos legisladores brasileiros não influenciou os votos dos mesmos na matéria. Os resultados indicam que podemos descartar essa variável explicativa, rejeitando a hipótese 1 descrita anteriormente.

A título de exemplo, calcularemos a probabilidade de um legislador brasileiro pertencente à coalizão de governo, codificado como 1, votar favoravelmente a entrada da Venezuela no MERCOSUL. A função logística pode ser representada por: $P(V=1 | \text{Coalizão}) = 1 / (1 + e^{-(\text{constante} + B\text{Coalizão})})$, em que $f(y)$ pode ser interpretado como a probabilidade de um legislador votar favoravelmente a entrada da Venezuela no MERCOSUL, $B\text{Coalizão}$ é o pertencimento ou à coalizão de governo do legislador i (no caso, 1). Incluindo os valores presentes na tabela 1, temos: $P(V=1 | \text{Coalizão}) = 1 / (1 + e^{-(-1.23 + (4.67) \cdot (1))}) = 0,965$. Podemos concluir, portanto, que a probabilidade de um legislador brasileiro compor a coalizão de governo e votar favoravelmente a matéria citada é 96,5%, corroborando com a hipótese 2 citada anteriormente. Adicionalmente, a última coluna da tabela 1 retorna a razão de chance (*odds ratio*) para as variáveis preditoras. No caso da variável “Coalizão”, a única estatisticamente significativa no modelo,

inferimos que um legislador brasileiro pertencente a coalizão do governo tem 106.95 vezes mais chance de aprovar a entrada da Venezuela no MERCOSUL quando comparado a um legislador integrante da coalizão de oposição.

Do ponto de vista do conteúdo substantivo, a polarização entre governo e oposição foi pautada pela contraposição entre consequências políticas negativas de um lado e vantagens comerciais e econômicas em geral do outro. A oposição argumentou que a entrada da Venezuela no MERCOSUL dificultaria o processo de integração democrática, de acordo com o modelo de conduta firmado pelos membros do bloco junto ao Chile e Bolívia no Protocolo de Ushuaia³. Mencionou-se também a questão da ideologia refletida na política externa venezuelana, o que pode dificultar relações com alguns parceiros já consolidados⁴, deixando ao Brasil um passivo político na conduta de sua política exterior. Outro aspecto relevante foi a observação, no corpo do protocolo de adesão, de ambigüidades interpretativas quanto às sanções, e possíveis prorrogações, caso a Venezuela não adote em quatro anos os dispositivos normativos do MERCOSUL⁵. Ela se tornaria um membro pleno do bloco sem estarem definidas as condições em que serão cumpridos os compromissos aceitos no Protocolo⁶.

A coalizão do governo no legislativo, por sua vez, seguiu as principais linhas argumentativas já defendidas pelo Poder Executivo na figura do ministro de relações exteriores. Desta forma, também ressaltaram os benefícios econômicos do relacionamento entre Brasil e Venezuela. Em 2008, por exemplo, o saldo comercial entre Brasil e Venezuela correspondeu a 46 bilhões de dólares, 2.5 vezes superior ao obtido entre Brasil e Estados Unidos. A adesão transformará o MERCOSUL em um dos mais significativos produtores mundiais de alimentos, energia e manufaturados. Possuirá 250 milhões de habitantes, 12,7 milhões de km² de área, PIB superior a um trilhão de dólares (aproximadamente 76% do PIB da América do Sul) e comércio exterior global superior a US\$ 300 bilhões.⁷ Quanto ao debate da cláusula democrática, em resposta às críticas elaboradas por congressistas da oposição, consideraram que o futuro da integração vai além do atual governo da Venezuela. Nas palavras do deputado Régis de Oliveira (PSC-SP): “Não podemos comprometer um projeto futuro de integração por causa de situação política tão desfavorável vivida pela Venezuela no presente” (Câmara dos Deputados, 2007).

4. Considerações Finais

Assim como ocorre nas políticas públicas em geral, a votação no Congresso Nacional acerca da aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL foi pautada pela dicotomia entre governo e oposição (Zucco and Lauderdale, 2011). Percebemos que a coalizão governista, embora possua uma composição partidário-ideológica bastante heterogênea, além de legisladores provenientes de distintos distritos eleitorais, revelou um posicionamento relativamente coeso na votação analisada. A literatura especializada no tema explica o fenômeno por meio da concentração de importantes recursos políticos nas mãos do presidente, possibilitando-o conformar maiorias disciplinadas no Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1999). Ao contrastarmos a variável governo e oposição com uma variável cuja função foi medir o impacto das pressões do distrito eleitoral do legislador no seu respectivo posicionamento acerca da entrada da Venezuela no MERCOSUL, notamos a sobrevivência da dimensão governo - oposição no modelo logístico como fator explicativo fundamental desta votação.

Ademais, a análise do presente caso oferece um indicativo de que as votações em temas de política externa no Congresso Nacional parecem seguir o mesmo padrão daquelas no âmbito doméstico. Desta forma, corrobora-se a

3 Discurso proferido pelo deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) (Câmara dos Deputados, 2007).

4 Discurso proferido pelo deputado Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP) (Câmara dos Deputados, 2007).

5 Discurso proferido pelo deputado Claudio Diaz (PSDB-RS) (Câmara dos Deputados, 2009).

6 Discurso proferido pelo senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) (Senado Federal, 2009).

7 Discurso proferido pelo senador Romero Jucá (PMDB-RR) (Senado Federal, 2009).

percepção da importância da utilização de instrumentos metodológicos e conceituais advindos da ciência política para análise do processo decisório da política externa brasileira, especialmente no que diz respeito ao Poder Legislativo.

5. Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso. (2009), Discurso proferido pelo Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, na 11ª reunião ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/silpdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Atas/20090430RO011.pdf> Acesso em: 31/05/2011.
- ANCHIETA, José. (2009), Discurso proferido pelo governador de Roraima, José de Anchieta, na 11ª reunião ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/silpdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Atas/20090430RO011.pdf> Acesso em: 31/05/2011.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2007), *Sessão Extraordinária de 21 de Novembro*. República Federativa do Brasil.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2009), *Sessão Extraordinária de 18 de Fevereiro*. República Federativa do Brasil.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- HAIR, JR. (2005), *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre, Ed. Bookman, 5ª edição.
- LIMONGI, Fernando. (2006), "A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". *Novos Estudos CEBRAP*, No. 76, pp. 17-41.
- SANTOS, Fabiano e VILAROUCA, Maurício. (2007), "Adesão da Venezuela ao MERCOSUL: Des-Ideologizar para atingir o interesse nacional". *Papéis Legislativos*, No. 4, pp. 2-14.
- SENADO FEDERAL. (2009), *Sessão Ordinária de 30 de Abril*. República Federativa do Brasil.
- ZUCCO, Cesar and LAUDERDALE, Benjamin. (2011), "Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior." *Legislative Studies Quarterly*, no prelo.

Resumo

O presente artigo analisa as votações nominais acerca da aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL no Congresso Nacional brasileiro. Argumentamos a relevância da dicotomia entre governo e oposição enquanto fator explicativo dos votos dos legisladores no tema. Complementariamente, delineamos o principal conteúdo substantivo da polarização entre governo e oposição.

Abstract

This paper analyses the roll call vote in National Congress of Brazil on the approval of Venezuela's entry to MERCOSUR. We argue the relevance of the dichotomy between government and opposition as explanatory factor of the votes of legislators on this issue. We outlined the main substantive subject of polarization between both sides.

Palavras Chave: Congresso Nacional, Venezuela e MERCOSUL.

Key Words: National Congress of Brazil, Venezuela and MERCOSUR.

Recebido em 22/06/2011

Aprovado em 30/06/2011